Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2014–2015

Aanhangsel van de Handelingen

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

3335

Vragen van het lid **De Boer** (VVD) aan de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu over *het bericht dat er een miljoenenstrop dreigt voor de verbouwing van station Utrecht* (ingezonden 3 augustus 2015).

Antwoord van Staatssecretaris **Mansveld** (Infrastructuur en Milieu) (ontvangen 8 september 2015).

Vraag 1
Heeft u kennisgenomen van de artikelen «Miljoenenstrop dreigt rond verbouwing station Utrecht», «Overschrijdingen verrasten ministerie telkens weer», en «In 2012 viel dit project al voor bijna niemand meer te overzien»?[1]

Antwoord 1
Ja.

Vraag 2
Wat is de ervaring met het opknippen van grote projecten, zoals de verbouwing van station Utrecht, tot nu toe? Heeft dit bij een van de grote projecten aantoonbaar geleid tot een snellere en betere uitvoering (binnen tijd, scope en budget)? Kunt u bij de ervaringen ook de opmerkingen die in de artikelen door externe adviseurs en/of zogenoemde «betrokkenen» worden gemaakt, betrekken?

Antwoord 2
Bij het project Doorstroomstation Utrecht (DSSU) of bij de verbouwing van de stationsterminal Utrecht Centraal is geen sprake van het opknippen van de projecten. DSSU omvat de volledige aanpassing van de spoorinfrastructuur bij Utrecht Centraal en het stationsproject omvat de volledige verbouw en uitbreiding van de stationsterminal Utrecht Centraal. ProRail zorgt dat beide projecten onderling goed afgestemd worden.
Wel is sprake van het gefaseerd uitvoeren van beide projecten. Dit faseren wordt bij grote verbouwingen zoals in Utrecht gedaan om de reizigershinder te beperken.
Een deel van het station of een deel van de sporen wordt aangepast terwijl de reizigers nog gebruik kunnen maken van het overige deel van het station. De consequentie van deze aanpak is dat de bouwwerkzaamheden langer

[1] Het Financieele Dagblad, 30 juli 2015

ah-tk-20142015-3335
ISSN 0921 - 7398
’s-Gravenhage 2015

duren dan bij het volledige buiten gebruik nemen van het station of de sporen. Gezien het belang van Utrecht Centraal voor de reiziger is het langdurig volledig buiten gebruik nemen van dit station geen reële optie. Een project dat gefaseerd wordt uitgevoerd blijft één project onder aansturing van één projectorganisatie. Ik zie dan ook geen relatie tussen het gefaseerd uitvoeren van projecten en het verondersteld versnipperd raken van kennis.

Vraag 3
Herkent u zich in de kritiek dat het project sinds 2012 ProRail gaandeweg boven het hoofd is gegroeid? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 3
Een oordeel over de gang van zaken en het handelen van ProRail is pas te geven als de uitkomsten bekend zijn van het onderzoek naar besluitvorming, informatie-uitwisseling en projectbeheersing spoorweginfrastructuurprojecten. De oorzaken van de kostenstijging zelf hebben deels te maken met ontwikkelingen in het ontwerp en deels door externe oorzaken zoals een aangescherpt veiligheidskader als gevolg van het ongeluk Singelgracht in 2012 en de gewijzigde regelgeving ten aanzien van trillingshinder.

Vraag 4
Wanneer hebben het ministerie de eerste signalen van vertraging, scopewijzigingen en budgetoverschrijdingen bereikt? Wat is daar toen mee gedaan? Kunt u een chronologisch overzicht hiervan aan de Kamer doen toekomen?

Antwoord 4
Zie het antwoord op vraag 5 tot en met vraag 9 van de vragen van het lid Van Helvert.
Na vernietiging van het tracébesluit Sporen in Utrecht in het najaar van 2013 werd duidelijk dat dit gevolgen zou gaan hebben voor de planning van het (ontwerp) tracébesluit van het project DSSU. Deze vertraging is door ProRail aan IenM gemeld. In het voorjaar van 2014 maakte ProRail informeel ook melding van een mogelijke forse budgetspanning. Dit resulteerde in een formele melding door ProRail in het overleg van 25 juni 2014 en de brief van augustus 2014 over een dreigende forse kostenoverschrijding van € 107 miljoen. Met de Voortgangsrapportage 10 van PHS uit oktober 2014 is de Kamer geïnformeerd over een aangepaste planning en hogere kosten. Daarbij is aangegeven dat de precieze omvang van deze kostenstijging en de dekking ervan nog moesten worden vastgesteld.
Direct na de formele melding door ProRail in juni 2014 is een intensief proces gestart tussen ProRail, IenM en NS om de omvang en oorzaken van de kostenstijging scherp te krijgen en om die kostenstijging zo beperkt mogelijk te houden. Ook heeft IenM in het najaar van 2014 het initiatief genomen tot een extern onderzoek naar besluitvorming, informatie-uitwisseling en projectbeheersing spoorweginfrastructuurprojecten.

Vraag 5
Kunt u een nadere toelichting geven op de zinsnede «Het project is nu een jaar opgerekt om de veiligheid van de reizigers te garanderen»? Herkent u deze zinsnede? Is er sprake van aangescherpte veiligheidseisen? Zo ja, door wie zijn deze opgelegd? Is hier een nadere verklaring voor? Zijn er redenen te noemen dat de veiligheid onder druk staat? Was dit niet te voorzien? Wat is nu het veiligheidsniveau? Zijn er mogelijk ontwerpfouten gemaakt? Zo ja, wat betekent dit voor de voortgang van het project?

Antwoord 5
Na het ongeluk op de Singelgracht in Amsterdam in 2012 zijn aanpassingen doorgevoerd in de veiligheidsregelgeving over het spoor. Deze nieuwe regelgeving is vervolgens ook doorgevoerd in het ontwerp van de sporen in Utrecht bij DSSU. Het al opgestelde ontwerp moest hiervoor worden aangepast. Deze aanpassingen hebben tot vertraging geleid. Omdat de veiligheid van de reiziger altijd de hoogste prioriteit heeft moesten de aanpassingen in het ontwerp wel worden doorgevoerd.

Vraag 6
Wanneer en op welke wijze is de Kamer geïnformeerd over de budgettaire overschrijdingen, de uitgelopen tijdsplanning en de scopewijzigingen? Op welke wijze is de Kamer geïnformeerd over het door het ministerie ingelaste evaluatieonderzoek in april? Kunt u de opdracht en planning van dit onderzoek naar de Kamer sturen en ook aangeven wanneer de resultaten hiervan voor de Kamer beschikbaar zijn?

Antwoord 6
Zie het antwoord op vraag 2 van het lid Van Helvert.
Het externe onderzoek naar besluitvorming, informatie-uitwisseling en projectbeheersing spoorweginfrastructuurprojecten, waarbij gekeken wordt naar de projecten OV SAAL korte termijn en DSSU, is in april 2015 gestart en wordt dit najaar afgerond. Over de uitkomsten van dit onderzoek zal ik uw Kamer na afronding ervan informeren.

Vraag 7
Waar komt het bedrag van 100 miljoen euro overschrijding vandaan, en waar is de veronderstelling op gebaseerd dat dit kan worden teruggebracht naar 30 miljoen euro, aangezien de totale kosten nog niet bekend zijn? Wanneer is hier meer duidelijkheid over? Is het nog mogelijk dat het project verder vertraagt of dat er een scopewijziging moet plaatsvinden met alle budgettaire gevolgen van dien? Zo nee, waarom niet? Welke consequenties hebben deze overschrijdingen voor overige spoorprojecten dan wel het reguliere beheer en onderhoudsbudget van ProRail?

Antwoord 7
ProRail heeft het ministerie op 4 augustus 2014 per brief op de hoogte gesteld van een dreigende kostenstijging van € 107 miljoen. De € 30 miljoen is gebaseerd op de formele aanvraag van ProRail van mei 2015 voor aanvullend budget voor DSSU. Er is daarmee duidelijkheid over de totale omvang van de kostenstijging. Ultieme zekerheid over de uiteindelijke kosten van DSSU is er pas na oplevering van het project, maar vertragingen buiten de actuele planning (gereed eind 2016) of budgettaire gevolgen buiten het opgehoogde budget worden door ProRail niet voorzien.
Dekking van de kostenstijging zal plaatsvinden vanuit het Infrastructuurfonds.

Vraag 8
Welke oorzaken liggen ten grondslag aan de overschrijding? Hoe lang is de overschrijding al bekend bij ProRail? Wanneer is het Ministerie van de overschrijding op de hoogte gebracht?

Antwoord 8
Zie de antwoorden op de vragen 5 tot en met vraag 9 van het lid Van Helvert.
De oorzaken van de kostenstijging zijn in de Voortgangsrapportage 10 van PHS uit oktober 2014 aan uw Kamer gemeld. Er is in de voortgangsrapportage aangegeven dat in oktober 2013 het Tracébesluit voor het voorgaande project Sporen in Utrecht (SiU) vernietigd is door de Raad van State wegens kritiek op de Beleidsregel trillingshinder spoor (Bts). In april 2014 is, na publicatie van een herziene Bts in maart 2014, een nieuw Tracébesluit SiU vastgesteld. Deze ontwikkelingen, tezamen met een noodzakelijk herontwerp van seinen en bovenleidingen als gevolg van verscherpte veiligheidseisen na het ongeval Singelgracht Amsterdam, hebben geleid tot een aangepaste planning. Deze ontwikkelingen leiden ook tot hogere kosten.

Vraag 9
In hoeverre heeft het ministerie zich vanaf de aanvang van het project met het project bemoeid en hoe oefent het ministerie als direct verantwoordelijk ministerie en opdrachtgever controle uit op de activiteiten en de werkzaamheden van ProRail, opdat de opdrachten conform gemaakte afspraken worden uitgevoerd? Op welke wijze worden zogenoemde grote projecten als deze aangestuurd vanuit de opdrachtgeversrol? Wordt naar aanleiding van deze overschrijdingen inmiddels op een andere manier gekeken en invulling gegeven aan de opdrachtgeversrol en bijsturing? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 9
Zie het antwoord op vraag 4 van het lid Van Helvert.
De invulling van de opdrachtgeverrol van IenM wordt regelmatig tegen het licht gehouden. Het governancemodel Grote Projecten wordt daarbij binnen IenM gehanteerd voor de inrichting van de sturing, beheersing en verantwoording van grote projecten. Waar mogelijk worden verbeteringen doorgevoerd zoals de introductie van het instrument Gate-Review, waarbij voordat een nieuwe fase van een project wordt gestart door een externe toets scherp wordt gemaakt waar de grootste risico's zich bevinden en hoe deze zijn te beheersen. Bij tegenvallers zoals de kostenstijging bij DSSU wordt bezien hoe deze zich hebben kunnen voordoen. Het in het antwoord op vraag 2 van Van Helvert genoemde onderzoek moet handvatten opleveren om de projectbeheersing en de invulling van de opdrachtgeverrol door IenM verder te verbeteren.

Vraag 10
Herkent u zich in de uitspraak in het artikel «Overschrijdingen verrasten ministerie telkens weer» dat het telkens «gaat om scopewijzigingen die niet zijn afgesproken»? Zo nee, waarom niet? Zo ja, hoe kan dit?

Antwoord 10
Ik kan niet vooruitlopen op de uitkomsten van het in het antwoord op vraag 2 van Van Helvert genoemde onderzoek. Maar het klopt dat er de afgelopen jaren voorbeelden zijn geweest waarbij het ministerie werd geconfronteerd met scopewijzingen bij projecten die bij ProRail in voorbereiding of uitvoering waren die niet (tijdig) op het juiste niveau met het ministerie zijn besproken.

Vraag 11
Klopt de weergave in het artikel dat problemen dusdanig laat zijn gemeld dat bijsturing niet meer mogelijk was in Utrecht, «ondanks het tussentijdse voornemen van beide partijen om de onderlinge communicatie te verbeteren na eerdere missers»? Klopt het dat er eerdere missers zijn gemaakt? Zo ja, welke? Klopt het dat er tussentijds afspraken zijn gemaakt om de communicatie te verbeteren? Waarom is dit dan niet gelukt?

Antwoord 11
Het is juist dat wezenlijke bijsturing niet meer mogelijk was toen de problematiek bij DSSU werd gemeld. Het bleek wel mogelijk om de financiële gevolgen te beperken tot de genoemde € 29,5 miljoen. Voorbeelden uit eerdere jaren van onverwachte tegenvallers zijn te vinden bij Zwolle Spoort, Den Haag emplacement en OV SAAL cluster c. Deze voorbeelden waren aanleiding om in gesprek te gaan met ProRail om de onderlinge communicatie te verbeteren.
Uit de uitkomsten van het bij het antwoord op vraag 2 van van Helvert genoemde onderzoek zal moeten blijken waarom de verbeteringen niet tot het gewenste resultaat hebben geleid en welke extra stappen gezet kunnen worden.

Vraag 12
Hoe beoordeelt u de opmerking van een «betrokkene» dat er een moeizame werkrelatie is tussen ProRail en het ministerie en dat het ministerie meer een vinger aan de pols had moeten houden? Hoe karakteriseert u de werkrelatie tussen ProRail en het ministerie?

Antwoord 12
Ik heb geen oordeel over uitlatingen van een anonieme «betrokkene».
De werkrelatie tussen het ministerie en ProRail is te karakteriseren als intensief, inhoudelijk, en met diverse rollen en verantwoordelijkheden. Zowel het ministerie als ProRail hebben als doel om te komen tot een goed werkend spoorsysteem. Daarbij ligt het primaat van de beleidskeuzes bij het ministerie maar is de technisch inhoudelijke deskundigheid van ProRail onontbeerlijk. In de werkrelatie is ruimte voor verbetering, hiervoor zijn door IenM en ProRail gezamenlijk acties ingezet.

Vraag 13
Wat is de rol van NS en de gemeente Utrecht bij dit project? Wat zijn hun verantwoordelijkheden in het kader van deze overschrijding? In hoeverre is er sprake van aanvullende eisen gedurende de uitvoering van het project?

Antwoord 13
De gemeente Utrecht is betrokken in het kader van het planologisch proces (tracéwet, bestemmingsplan, milieueffectrapportage). NS is partij binnen PHS waarvan DSSU onderdeel uitmaakt. NS is actief betrokken bij de uitvoering van het project om te borgen dat de opgeleverde infrastructuur ook optimaal bruikbaar is voor vervoerder NS. Waar de betrokkenheid van NS leidt tot aanvullende wensen tijdens de uitvoering moet dit leiden tot voorstellen voor scopewijzigingen die door het ministerie al of niet worden geaccordeerd.

Vraag 14
In hoeverre is er, gegeven de overschrijdingen bij andere spoorprojecten, zoals OV-SAAL en ZwolleSpoort, sprake van een trend? Wat is er gedaan met de aanbevelingen van de commissie-Kuiken uit 2012 en de parlementaire werkgroep uit 2005? Is er de afgelopen jaren verbetering opgetreden? Zo ja, waar baseert u dat op? Zo nee, welke additionele maatregelen gaat u treffen, zodat overschrijdingen bij dergelijke spoorprojecten zo veel mogelijk beperkt kunnen worden?

Antwoord 14
Het is duidelijk dat de afgelopen jaren sprake is geweest van tegenvallers bij enkele projecten. Ik zie echter geen trend. Ik wijs u daarbij op grote projecten zoals de verbouwing van het station Rotterdam Centraal en de aanleg van de Hanzelijn die binnen scope en planning zijn gerealiseerd.
Het parlementaire onderzoek van de commissie Kuiken is mede aanleiding geweest om de lange Termijn Spooragenda op te stellen waarin ik in afstemming met de spoorsector de toekomstvisie en doelen voor het spoorvervoer heb vastgelegd. Hiermee is voor alle bij het spoor betrokken partijen duidelijk wat de ambities zijn. Daarnaast zijn de aanbevelingen, evenals de conclusies van de parlementaire werkgroep ProRail uit 2005, mede aanleiding geweest om de aansturing van ProRail aan te scherpen en de samenwerking te verbeteren.
Uit de uitkomsten van het in het antwoord op vraag 2 van Van Helvert genoemde onderzoek zal moeten blijken welke extra stappen gezet kunnen worden.

Vraag 15
Welke maatregelen worden er genomen om te voorkomen dat de verbouwing van station Utrecht verder uit de pas gaat lopen qua planning en financiën?

Antwoord 15
De scope van DSSU is bevroren en het tracébesluit is vastgesteld. Daarnaast hebben ProRail en NS in intensieve samenwerking de benodigde buiten-dienststellingen voor 2015 en 2016 vastgesteld. Nieuwe vertraging of kostenstijgingen worden daarom door ProRail nu niet verwacht, maar ultieme zekerheid is pas na oplevering van het project te geven.

Vraag 16
Herkent u de kritiek in het artikel dat de kennis versnipperd is en dat men niet meer weet waar men precies heen wil op de langere termijn? Zo ja, welke acties gaat u ondernemen?

Antwoord 16
Nee deze kritiek herken ik niet. Voor DSSU is de scope en het tracébesluit vastgesteld. Daarmee is het eindbeeld voor de sporen lay-out in Utrecht bekend. De uitvoering in verschillende faseringsstappen doet daar niets aan af.
Of er bij de voorbereiding en uitvoering van het project DSSU sprake is geweest van versnippering van kennis zal moeten blijken uit de uitkomsten van het bij het antwoord op vraag 2 van Van Helvert genoemde onderzoek. Ik kan op deze uitkomsten niet vooruitlopen.

Toelichting:

Deze vragen dienen ter aanvulling op eerdere vragen terzake van het lid Van Helvert (CDA), ingezonden 31 juli 2015 (Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2014–2015, nr. 3334)